



Bern, [date]

Engagement der Schweiz gegenüber der Wirtschaftsblockade gegen Kuba

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulats 20.4332 der APK-N vom 9.11.2020

1. Mandat

Mit dem Postulat 20.4332 der APK-N wird der Bundesrat beauftragt aufzuzeigen, «wie er mit Blick auf die neue US-Regierung einen Beitrag leisten will, damit eine der ärmsten Bevölkerung auf diesem Planeten von den jahrzehntelangen Fesseln der notbringenden Wirtschaftsblockade befreit werden kann».

Folgende zwei Fragen sind vordergründig zu klären:

- Eine aktive Rolle der Schweiz innerhalb der UN-Gremien, um neben den mehrmals von der UN-Generalversammlung beschlossenen Rechtswidrigkeit der US-Sanktionen den Druck für eine Deblockierung auf die neue US-Regierung zu erhöhen.
- Massnahmen überprüfen, damit Handel und Investitionen mit Kuba aus der Schweiz heraus ermöglicht werden. Dabei können Instrumente von Investitions- und Exportgarantien mit einbezogen werden, aber auch allfällige Hilfestellungen von bundesnahen Institutionen wie die PostFinance, die Schweizerische Nationalbank oder einer zu gründenden Zwischengesellschaft (analog INSTEX) geprüft werden.»

Mit der Einreichung des Postulats hat die APK-N der Petition «19.2034 Pet. mediCuba-Suisse. Unblock Cuba.» Folge gegeben. Der Nationalrat hat das Postulat der APK-N am 9. März 2021 angenommen.

Der vorliegende Bericht des Bundesrates beantwortet die beiden im Postulat gestellten Fragen unter Berücksichtigung des internationalen Kontexts.

2. Kontext

a. US Politik gegenüber Kuba

Präsident Eisenhower verhängte im Jahr 1960 als Reaktion auf die Enteignung und Verstaatlichung von amerikanischem Eigentum durch die kubanische Regierung Fidel Castros ein Wirtschaftsembargo gegen Kuba. Dieses wurde im Jahr 1992 im «Cuban Democracy Act» kodifiziert und unter dem vom Kongress verabschiedeten «Helms-Burton Act» von 1996 weiter ausgedehnt. Nach Annäherungsversuchen von Präsident Carter im Jahr 1977 verfolgte zuletzt Präsident Obama eine Normalisierungspolitik mit Kuba, welche im Juli 2015 in der Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen zu Kuba mündete. Damit wurde auch das Schweizer Schutzmachtmandat zur Repräsentation der US-Interessen in Kuba beendet. Präsident Obama leitete daneben erste Massnahmen zur Aufweichung der Wirtschaftsembargos ein und strich Kuba von der Liste der «State-Sponsors of Terrorism». Ab Juni 2017 stellte Präsident Trump die Normalisierungspolitik mit einer verschärften Isolations- und Druckstrategie gegenüber Kuba in Frage. So hatte Präsident Trump – als erster US-Präsident seit der Inkraftsetzung 1996 – einen Waiver in Bezug auf Title III¹ des Helms-Burton Act nicht mehr verlängert. Seit dem 2. Mai 2019 können somit US-Staatsbürger Rechtsansprüche auf während der kubanischen Revolution beschlagnahmtes Eigentum in Kuba geltend machen. Gleichzeitig hat das US-Aussenministerium unter Präsident Trump sogenannte Title IV² Verfahren des Helms-Burton Act intensiviert. Damit können nicht-US Personen, die direkt oder indirekt (via Unternehmen) gegen Title III verstossen, mit Reise- und Visarestriktionen belegt werden. Zudem wurde Kuba wieder in die Liste der «State Sponsors of Terrorism» aufgenommen.

Während erwartet wurde, dass die Biden-Administration gleich zu Beginn ihrer Amtszeit bedeutende Änderungen an der Kubapolitik von Präsident Trump vornehmen würde - namentlich eine erneute Suspendierung von Title III des Helms-Burton Act - ist mittlerweile klar, dass die Lockerung der Sanktionen keine politische Priorität der gegenwärtigen

¹ Title III gibt US-Bürgern (auch eingebürgerten) das Recht, ausländische Firmen vor US-Gerichten wegen der Nutzung nach der Revolution enteigneten Eigentums zu verklagen.

² Title IV ermächtigt den Secretary of State, Ausländer vom Aufenthalt in den USA auszuschließen, wenn sie an Enteignungen von US-Privateigentum auf Kuba beteiligt waren oder davon profitieren.

Administration ist. Der Bundesrat hat demnach keine Gründe anzunehmen, dass die Kubapolitik der USA in Zukunft gelockert wird.

b. Extraterritoriale Auswirkungen von US-Sanktionen

Obwohl ausländische Sanktionsmassnahmen, beispielsweise diejenigen der USA, in der Schweiz keine direkte Rechtswirkung entfalten, haben sie oft extraterritoriale Auswirkungen und stellen Schweizer Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen immer wieder vor Herausforderungen. Die Schweiz ist gegenüber Massnahmen mit extraterritorialen Auswirkungen entsprechend kritisch eingestellt. Sie kann hingegen nicht verhindern, dass andere Staaten solche Sanktionen aussprechen und damit drohen, bei Verstössen gegen die eigenen Sanktionen, Personen und Unternehmen in Drittländern zu sanktionieren.³

Der Bundesrat hat Kenntnis davon, dass gewisse Unternehmen mit Sitz in der Schweiz neben den für sie rechtlich verbindlichen Sanktionsmassnahmen der Schweiz auch weitere internationale Sanktionsmassnahmen beachten. Gemäss dem in einer liberalen Gesellschaft fundamentalen Grundsatz der Vertragsfreiheit entscheiden diese Unternehmen im Rahmen der Schweizer Rechtsordnung selbst darüber, welche Geschäfte sie ausführen bzw. nicht ausführen wollen. Schweizer Banken sind überdies aufsichtsrechtlich verpflichtet, Rechts- und Reputationsrisiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Solche Risiken können auch aus ausländischem Recht, inklusive Sanktionen, erwachsen.

Die Risikoerwägungen werden von betroffenen Unternehmen immer auch im Verhältnis zur Wirtschaftlichkeit beurteilt. Der Entscheid einiger Schweizer Banken, aus solchen Erwägungen keine Transaktionen mit gewissen seitens USA oder anderen Staaten bzw. internationalen Organisationen sanktionierten Staaten zu tätigen oder keine Kontobeziehungen mit natürlichen oder juristischen Personen in diesen Staaten zu unterhalten, ist daher mit dem schweizerischen Recht vereinbar. Der Bundesrat kann Private nicht zur Durchführung von bestimmten Lieferungen oder Zahlungen verpflichten, auch nicht im humanitären Bereich. Ob eine Zurückbehaltung, Verweigerung bzw. Sperrung von Geldtransfers durch Private im Zusammenhang mit ausländischen Sanktionen rechtens ist, ist letztlich eine privatrechtliche Frage. Die Rechtsprechung der Schweizer Gerichte hat gezeigt, dass die freiwillige Anwendung von US-Sanktionen durch Banken und Unternehmen in der Schweiz in bestimmten Fällen zulässig ist.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die schweizerische Rechtsordnung gute Rahmenbedingungen für den Handel mit und Investitionen in Kuba bietet. Die Einschränkungen resultieren vollständig aus den oben dargelegten Gründen. Die Thematik der extraterritorialen Auswirkungen von US-Sanktionen auf die Schweiz wird deshalb in Öffentlichkeit und Politik regelmässig thematisiert. In den letzten Jahren wurden verschiedene parlamentarische Vorstösse hierzu eingereicht.⁴ In ihrer Forderung am umfangreichsten ist die von SR Carlo Sommaruga (SP/GE) am 25. September 2020 eingereichte Motion 20.4252 «Rechtlicher und technischer Schutzmechanismus gegen die extraterritorialen Auswirkungen der unilateralen Sanktionen von Drittstaaten». Darin wurde der Bundesrat aufgefordert, dem Parlament einen Entwurf vorzulegen, wie gewinnorientierte Unternehmen, gemeinnützige Vereine und Auslandschweizerinnen und –schweizer vor den extraterritorialen Auswirkungen von Sanktionen von Drittstaaten geschützt werden können. In seiner Stellungnahme vom 25. November 2020 empfahl der Bundesrat die Motion zur Ablehnung. Die zuständige APK-S führte am 4. November 2021 Anhörungen von externen Experten durch. Die eingeladenen

³ Sanktionen, die gegen Personen und Entitäten in Drittländern wegen Verstössen gegen die Sanktionsbestimmungen des sanktionierenden Landes verhängt werden, werden Sekundärsanktionen genannt. In den USA bedeuten Sekundärsanktionen meistens ein Verbot für US Personen, Unternehmen und öffentliche Institutionen, Geschäftsbeziehungen mit der sanktionierten Person oder Firma im Drittland zu unterhalten.

⁴ Interpellation 14.4215 Carobbio Guscetti, Motion 17.3511 Lombardi und insbesondere Motion 20.4252 Sommaruga Carlo «Rechtlicher und technischer Schutzmechanismus gegen die extraterritorialen Auswirkungen der unilateralen Sanktionen von Drittstaaten».

Vertreter von Unternehmen, Banken und Anwaltskanzleien vertraten unisono die Meinung, dass die Motion zwar gut gemeint, aber nicht umsetzbar und gar kontraproduktiv sei. Nachdem die APK-S sich einstimmig gegen die Motion ausgesprochen hatte, wurde diese am 17. März 2022 zurückgezogen und abgeschrieben. In der Zwischenzeit reichte NR Denis de la Reussille (PdA/GE) am 19. März 2021 die Motion 21.3383 «Verteidigung gegen die extraterritoriale Anwendung von Rechtsakten» ein. Der Nationalrat hat diese Motion noch nicht behandelt.

Aus Sicht des Bundesrates sind Abwehrmassnahmen, wie von der Motion 20.4252 Sommaruga Carlo oder der Motion 21.3383 de la Reussille Denis gefordert, kaum umsetzbar. Sollte der Bund Schweizer Unternehmen die Durchführung bestimmter Transaktionen ermöglichen wollen, müsste er aufgrund des Risikos möglicher Strafmassnahmen oder Sanktionen durch ausländische Behörden beträchtliche Risiken übernehmen. Weiter ist eine rein nationale Lösung kaum realisierbar, da der internationale Zahlungsverkehr in Fremdwährungen immer auch ausländische Korrespondenzbanken involviert. Diese müssen sich an das für ihre Geschäftstätigkeit geltende Recht halten und ihre eigene Risikobeurteilung auch hinsichtlich des Umganges mit US-Sanktionen vornehmen. Schliesslich könnte der Erlass von Abwehrmassnahmen die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der Schweiz zu wichtigen Handelspartnern beeinträchtigen. Sie könnten ihrerseits mit Gegenmassnahmen oder Sanktionen gegen die Schweiz oder Schweizer Unternehmen reagieren.

3. Beurteilung der Vorschläge der APK-N

a. UNO

Im Postulat wird die Frage nach Möglichkeiten einer aktiveren Rolle der Schweiz in der UNO gestellt. Bereits heute setzt sich die Schweiz bei internationalen Gremien für die Verbesserung der Situation der kubanischen Bevölkerung ein. So unterstützt sie seit ihrem UNO-Beitritt im Jahr 2002 im Rahmen der UNO-Generalversammlung die jährliche Abstimmung der Resolution "Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba". Diese fordert die Aufhebung des Embargos gegen Kuba.

Die Schweiz leistet zudem zuhanden des UNO-Generalsekretärs regelmässig einen Textbeitrag, der in dessen jährliche Berichterstattung zu den Folgen des Embargos mit einfließt. Dort wird festgehalten, dass die Schweiz der Ansicht ist, dass sich die gegen Kuba erhobenen Massnahmen negativ auf die Lebensbedingungen der kubanischen Bevölkerung auswirken und die schwierige wirtschaftliche Lage zusätzlich belasten. Aus diesem Grund sollen sie aufgehoben werden.

Die Förderung der Effizienz der UNO ist ein langjähriges Anliegen der Schweizer UNO-Politik. Dazu gehört, bestehende Prozesse und Initiativen möglichst wirksam zu nutzen und Synergien zwischen verschiedenen involvierten Organisationen zu fördern. Wo bereits vorhanden, sollen etablierte Prozesse und Initiativen nicht dupliziert werden. Allfällige neue Gremien oder Initiativen müssen aus Sicht der Schweiz einen spezifischen Mehrwert gegenüber den bereits bestehenden aufweisen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Schweiz die im Rahmen der zuständigen Gremien der UNO vorhandenen Instrumente zugunsten Kubas bereits sinnvoll nutzt, und wird dies auch weiterhin tun.

b. SERV Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)/Club de Paris

2015 verständigten sich 14 Gläubigerländer des Pariser Clubs, darunter die Schweiz, mit Kuba über die Rückzahlung sämtlicher Zahlungsverzüge von rund 2,6 Mrd. US-Dollar über einen Zeitraum von 18 Jahren. Auf dieser Basis schloss die Schweiz 2016 ein bilaterales Umschuldungsabkommen mit Kuba ab. Damals verfügte die Schweiz über Forderungen von rund 127,5 Mio. Franken gegenüber Kuba. Beide Seiten kamen überein, dass Kuba der Schweiz von diesem Betrag bis ins Jahr 2033 rund 47,3 Mio. Franken zurückzahlen und die

Schweiz im Gegenzug auf rund 80,2 Mio. Franken in Form von aufgestauten Verzugszinsen verzichten würde.

Bis und mit 2019 hat Kuba die jährlich festgelegten Fälligkeiten gegenüber der Schweiz bedient. Aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten konnte Kuba aber bereits 2019 nicht mehr alle Gläubiger bedienen und beantragte für 2020 von der gesamten Gläubigergruppe einen Zahlungsaufschub. Diesem wurde aufgrund Kubas beschränkter Zahlungsfähigkeit zugestimmt. Im Juni 2021 einigten sich die Gläubigergruppe und Kuba auf zusätzliche Aufschübe der Schuldendienstzahlungen, insbesondere für die Jahre 2021 und 2022. Im Juni 2022 äusserte die kubanische Seite allerdings, eine abermalige Anpassung der bestehenden Abkommen und Rückzahlungsbedingungen anzustreben.

Die Schweiz unterstützt im Rahmen des Pariser Clubs die internationalen Bemühungen, Kubas Schulden unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation nachhaltig zu behandeln und dabei die Zahlungsfähigkeit des Landes aufrechtzuerhalten.

Nach Abschluss des bilateralen Umschuldungsabkommens 2016 hat die SERV ihre restriktive Deckungspolitik⁵ gegenüber Kuba leicht gelockert, um neue Exportgeschäfte zu ermöglichen. Seither sind allerdings zahlreiche Zahlungen von den kubanischen Banken zur Finanzierung dieser Geschäfte ausgeblieben. Dies hat per Juni 2022 zu zusätzlichen kurzfristigen Schulden aus Neugeschäften in Höhe von rund 50 Mio. Franken geführt, welche nicht im Rahmen des Pariser Clubs koordiniert, sondern bilateral behandelt werden.

Auch bei bilateralen Kontakten zu den kurzfristigen Schulden nimmt die Schweiz bzw. die SERV bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Interessen eine konstruktive Position ein und berücksichtigt bei der Lösungsfindung die wirtschaftlichen Umstände in Kuba.

c. PostFinance

Das Postulat wirft unter anderem die Frage auf, inwiefern allenfalls bundesnahe Unternehmen wie PostFinance in die Unterstützungsmassnahmen für Kuba einbezogen werden könnten. Vorab ist festzuhalten, dass die Schweizerische Post die landesweite Grundversorgung mit Zahlungsverkehrsdienstleistungen sicherstellen muss. Diese umfasst jedoch nur Dienstleistungen innerhalb der Schweiz, welche in Schweizer Franken getätigt werden (Art. 43 Abs. 1^{bis} Postverordnung [SR 783.01]). Zahlungsverkehrsdienste ins Ausland hingegen sind nicht Teil des von PostFinance zu erfüllenden Grundversorgungsauftrags.

Im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr entscheidet PostFinance nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit im Rahmen der Schweizer Rechtsordnung selbst darüber, in welche Länder sie welche Dienstleistungen in welchem Umfang anbietet. PostFinance ist der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) unterstellt und hat die entsprechenden regulatorischen Vorgaben einzuhalten. Ausländisches Sanktionsrecht entfaltet in der Schweiz grundsätzlich zwar keine rechtliche Wirkung. Auch die PostFinance hat jedoch aufgrund der Bankenregulierung (insb. Art. 12 Bankenverordnung [SR 952.02]) die Rechts- und Reputationsrisiken im grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr zu erfassen, zu begrenzen und angemessen zu kontrollieren. Dies gilt auch für den Umgang mit ausländischen Sanktionsmassnahmen.

Eine wie die im Postulat geforderte Unterstützung bei der Abwicklung des Zahlungsverkehrs durch PostFinance wäre kaum umsetzbar. PostFinance entscheidet nach durchgeführter Risikoabwägung nach freiem Ermessen, ob sie Transaktionen mit Bezug zu Kuba ausführt oder aus geschäftspolitischen Gründen darauf verzichten will. Der Bundesrat kann weder PostFinance noch andere Banken zur Ausführung von Zahlungsverkehrsdiensten oder zur Aufrechterhaltung gewisser Kundenbeziehungen verpflichten. Würde PostFinance verpflichtet werden, allenfalls höhere als von ihnen selbst gewählte Risiken einzugehen, wäre dies ein

⁵ Die SERV kann auf Anfrage Versicherungen und Garantien für Exporte von Schweizer Unternehmen nach Kuba ausstellen. Gemäss OECD hat Kuba (Stand Juni 2022) die höchste Risikoeinstufung. Diese wird einmal jährlich von der OECD überprüft und festgelegt. Die SERV ist an diese Risikoeinstufung gebunden.

starker Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit, der in verschiedener Hinsicht problematisch und nicht zu rechtfertigen wäre (vgl. auch Motion 17.3626 der APK-N, die am 13. Juni 2018 vom Ständerat abgelehnt wurde). Aus Sicht der Wettbewerbsgleichheit liesse sich eine entsprechende Verpflichtung einzig zu Lasten von PostFinance nicht begründen (vgl. auch Ip. 19.4181 Lombardi vom 25. September 2019 «Stopp der Zahlungen der PostFinance nach Kuba»).

d. Schweizerische Nationalbank (SNB)

Die SNB als unabhängige Institution kann nur im Rahmen ihres gesetzlichen Mandats gemäss den Artikeln 5 und 6 des NBG (SR 951.11) handeln. Die Projekt-, Entwicklungs- bzw. Investitionsfinanzierung liegt nicht im Mandat der SNB, weder im Rahmen der Verwaltung ihrer Währungsreserven noch im Rahmen der Währungskooperation. Im Rahmen der internationalen Währungskooperation stellt die SNB in Zusammenarbeit mit dem Bund zwar Mittel an den IWF zur Verfügung, darunter auch an den Treuhandfonds für Armutsbekämpfung und Wachstum (PRGT). Als Nicht-Mitglied des IWF hat Kuba allerdings derzeit keinen Zugang zu IWF-Krediten bzw. -Programmen.

e. Instrument in Support of Trade Exchanges (INSTEX)

Bei INSTEX handelt es sich um eine von EU-Ländern betriebenen Zweckgesellschaft zum Tauschhandel mit Iran. Die Gesellschaft soll als Vermittlungsstelle funktionieren und Forderungen europäischer und iranischer Unternehmen miteinander verrechnen. INSTEX hat den Anspruch, Handel mit Iran zu ermöglichen, ohne vom internationalen Finanzsystem Gebrauch zu machen, d.h. dieses wird umgangen. Demgegenüber hat die Schweiz beschlossen, einen eigenen Zahlungskanal für die Lieferung von humanitären Gütern nach Iran einzurichten, das Swiss Humanitarian Trade Arrangement⁶ (SHTA). Getreu der schweizerischen humanitären Tradition schuf die Schweiz das SHTA, um die Versorgung der iranischen Bevölkerung zu unterstützen und den in der Schweiz ansässigen Exporteuren und Handelsfirmen einen zuverlässigen Zahlungsweg für ihre Exporte in den Iran zu bieten. Das SHTA wurde von der Schweiz in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in den USA und im Iran sowie ausgewählten Schweizer Banken und Unternehmen erarbeitet. Leider konnte das SHTA die sehr hohen Erwartungen bisher nicht erfüllen. Die Erfahrungen mit dem SHTA zeigen, dass die Schaffung von solchen Instrumenten mit grossen politischen und juristischen Herausforderungen verbunden ist. Die Schaffung und das Betreiben von solchen Instrumenten ist darüber hinaus sehr ressourcenintensiv. Letztendlich erfordert jede Lieferung von lebenswichtigen Gütern an die Zivilbevölkerung auch private Akteure, die bereit sind, diese durchzuführen. Der Bundesrat stellt fest, dass private Akteure aufgrund der damit verbundenen Risiken (namentlich von Sekundärsanktionen seitens der USA) oft zögern, Lieferungen oder Transaktionen in von den USA sanktionierten Staaten durchzuführen. Vor diesem Hintergrund ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Schaffung eines spezifischen Instruments zur Förderung des Handels mit Kuba zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angebracht ist.

4. Schlussfolgerungen

Die Schweiz setzt die vorhandenen Instrumente in multilateralen Gremien sinnvoll ein und tauscht sich zum Thema der extraterritorialen Auswirkungen ausländischer Sanktionsmassnahmen regelmässig mit den USA und gleichgesinnten Partnern wie der EU aus. Der Bundesrat ist zudem überzeugt, dass eine Verbesserung der Situation in Kuba sowie für die vor Ort tätigen Schweizer Unternehmen und Organisationen nur im Dialog mit den USA erreicht werden kann; und nicht durch den Erlass von unilateralen Abwehrmassnahmen oder durch die Exponierung bundesnaher Betriebe und Organisationen.

⁶ Der SHTA ist am 27. Februar 2020 in Kraft getreten. Das SHTA wurde von der Schweiz in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen in den USA und im Iran sowie ausgewählten Schweizer Banken und Unternehmen erarbeitet.